

Il Consiglio di Stato interviene in tema di difetto di partecipazione procedimentale (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 12 agosto 2025, n. 7026)

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di 'diritto ad una buona amministrazione', precisando che nel corso di un procedimento avviato da un'istanza di parte tesa ad ottenere il rilascio di un titolo abilitativo debbono indefettibilmente essere coinvolti, nello svolgimento della relativa istruttoria, tutti i soggetti interessati che siano detentori di un interesse qualificato e differenziato. Più specificamente, l'intervento dei Giudici di Palazzo Spada ha riguardato la necessità di instaurare il regime del contraddittorio fin dalla fase amministrativa – e non solo nell'eventuale successiva fase giudiziale – a tutela della posizione di quanti possano essere pregiudicati dall'accoglimento dell'istanza autorizzatoria.

Nell'addivenire a tale conclusione, il Collegio ha puntualmente ricostruito l'impianto regolatorio in materia fissato a livello sovranazionale e internazionale. A rilevare sopravvengono, da un lato, l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 15 TFUE, dai quali può ricavarsi il pieno riconoscimento del «diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio»; dall'altro lato, le disposizioni della Convenzione di New York a cui ha dato attuazione l'art. 1, co. 60, legge 6 novembre 2012, n. 190, ai sensi del quale grava in capo alle amministrazioni «l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati [...] le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano».

Su dette premesse, il Consiglio di Stato è giunto a rilevare l'impossibilità di pretermettere l'esigenza partecipativa di chi sia nelle condizioni di vantare un interesse qualificato e differenziato. Sicché, deve considerarsi illegittimo il provvedimento amministrativo adottato all'esito di un procedimento dal quale sia rimasta estranea la «controinteressata procedimentale necessaria».

Consiglio di Stato, sez. VI - 12/08/2025, n. 7026

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5882 del 2024, proposto dalla società Elemedia S.p.a., in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Mangialardi, con domicilio presso l'indirizzo PEC come da Registri di giustizia;

contro

il Ministero delle imprese e del Made in Italy e l'Ispettorato territoriale della Calabria e della Sicilia (del Ministero delle imprese e del Made in Italy), in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

della società Azzurra Soc. coop. a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sez. IV (stralcio), 23 aprile 2024 n. 8082, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle imprese e del Made in Italy e dell'Ispettorato territoriale della Calabria e della Sicilia (del Ministero delle imprese e del Made in Italy), nonché i documenti prodotti;

Esaminate le ulteriori memorie e gli altri documenti prodotti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del 29 maggio 2025 il Cons. Stefano Toschei e udito, per la parte appellante, l'avvocato Giovanni Mangialardi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso in appello n. R.g. 5882/2024 la società Elemedia S.p.a. ha chiesto a questo Consiglio la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sez. IV (stralcio), 23 aprile 2024 n. 8082, con la quale il TAR ha dichiarato improcedibile il ricorso (n. R.g. 4116/2020) proposto in primo grado dalla predetta società ai fini dell'annullamento del provvedimento con il quale il 14 febbraio 2020 l'Ispettorato territoriale della Calabria e della Sicilia (del Ministero delle imprese e del *Made in Italy*) ha autorizzato la società Azzurra Soc. Coop. a r.l. a trasmettere sulla frequenza 99.700 con la emittente "Radio Azzurra" dal sito di Roseto Capo Spulico.

2. - La vicenda che fa da sfondo al presente contenzioso in grado di appello può essere sinteticamente ricostruita sulla scorta dei documenti e degli atti prodotti dalle parti controvertenti nei due gradi di giudizio nonché da quanto sintetizzato nella parte in fatto della sentenza qui oggetto di appello, come segue:

- riferisce la società Elemedia S.p.a. di essere titolare di concessione per l'esercizio della radiodiffusione sonora a carattere commerciale in ambito nazionale con denominazione "Radio Capital" rilasciato dal(l'allora) Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e che, in forza di tale concessione, essa esercita in Taranto, sul Centro Direzionale BESTAT presso Piazza Dante Alighieri, un impianto irradiante sulla frequenza 99.700 Mhz il segnale radiofonico dell'emittente "Radio Capital", censito nel 1990, ma preesistente al predetto censimento, raggiungendo con lo stesso un bacino comprensivo delle province di Taranto e Matera;

- soggiunge l'appellante di avere rilevato, a partire dal mese di settembre 2011, un'interferenza in danno del segnale trasmesso dal proprio impianto, causata dal segnale isofrequente dell'emittente "Radio Azzurra", all'epoca modulato dalla società Onda Sud S.r.l. dal traliccio ubicato in Monte Titolo di Roseto Capo Spulico, sicché denunciava detta interferenza all'Ispettorato territoriale della Calabria che, con lettera prot. 3570 del 19 marzo 2012, disponeva accertamenti congiunti con l'Ispettorato territoriale della Puglia e della Basilicata al fine di verificare la reale esistenza delle denunciate interferenze;

- in esito a tale campagna di misurazioni l'Ispettorato territoriale della Calabria, con nota datata 25 giugno 2012, dichiarava di avere accertato l'esistenza di uno stato interferenziale in danno di Elemedia, non essendo stato salvaguardato, in nessuno dei punti di misura considerati, il rapporto di protezione tra i segnali isofrequenti (pari a 45 dB) stabilito dalle norme del CCIR (Centro Controllo Immissioni Radioelettriche), recepite con d.m. 16 luglio 1975;

- in ragione di quanto sopra la società Elemedia, con ricorso depositato avanti al Tribunale di Castrovillari il 13 agosto 2012, chiedeva l'immediata cessazione della turbativa arrecata da parte di Onda Sud S.r.l. con l'emittente "Radio Azzurra" (all'uso della frequenza 99.700 MHz da parte di Elemedia), di talché il Tribunale, con ordinanza del 7 marzo 2014, in accoglimento del ricorso proposto, disponeva che la interferente ponesse immediatamente fine alla lamentata turbativa e che adottasse tutti gli accorgimenti idonei a consentire l'indisturbato esercizio, da parte di Elemedia, del possesso della banda di frequenza 99.700 MHz;

- riferisce ancora la società appellante che dall'epoca in cui si verificarono quegli eventi, come sopra descritti, non accadde nulla fino al 13 marzo 2020, quando Elemedia ricevette una nota dall'Ispettorato per la Calabria con la quale le veniva comunicato che *"la Azzurra Soc. Coop a r.l., esercente l'emittente "Radio Azzurra" (nel frattempo subentrata a Onda Sud S.r.l.) "ha avanzato una proposta tecnica inerente la modifica dell'azimut a 120° del sistema radiante dell'impianto operante sulla frequenza 99.700 MHz da Roseto Capo Spulico, al fine di eliminare le irradiazioni in area servizio Taranto con conseguente cessazione delle emissioni interferenti. Questo IT Calabria ha effettuato le relative simulazioni software dalle quali è emerso che tale proposta non apparirebbe risolutiva e che l'autorizzazione poteva essere rilasciata con la specifica dell'azimut a 180°; prescrizione accettata dalla suddetta emittente. Pertanto, si è provveduto in data 14 febbraio 2020 a rilasciare la relativa autorizzazione a carattere provvisorio e sperimentale, nelle more di acclarata situazione di mancato pregiudizio a terzi. Ad ogni buon conto codesta emittente è invitata a segnalare eventuali interferenze che si dovessero eventualmente verificare"*;

- la società Elemedia replicava prontamente a tale nota osservando che *"se l'unica modifica imposta a Radio Azzurra, rispetto alla situazione che già nel 2012 determinò le interferenze in danno all'impianto di Elemedia (verificate come da allegato 1) fosse quella della rotazione del sistema radiante a 180°, sarebbe già possibile stabilire, sulla base delle simulazioni che codesto IT afferma di avere eseguito, che le interferenze non sarebbero affatto risolte. Si considerino infatti i risultati della simulazione e dei valori nell'allegato 2: nei punti già verificati nel 2012, il rapporto di protezione stabilito dalle norme CCIR pari a 45 dB non sarebbe assolutamente soddisfatto. I rapporti S/N (i.e. "signal to noise ratio" ovvero "rapporti segnale/rumore", ndr) sarebbero, infatti: - 29 dB nel punto 1 (con 16 dB mancanti alla protezione); - 24 dB nel punto 2 (con 21 dB mancanti alla protezione); - 25 dB nel punto 3 (con 20 dB mancanti alla protezione); - 14 dB nel punto 4 (con 31 dB mancanti alla protezione). Vi chiediamo pertanto di inviarci copia dell'autorizzazione rilasciata e contestualmente, nel caso in cui la configurazione autorizzata sia quella indicata nella nostra simulazione, vi*

chiediamo, alla luce delle verifiche già eseguite (allegato 1), delle risultanze dell'allegato 2 e della ordinanza del Tribunale di Castrovillari (allegato 3), di revocare immediatamente l'autorizzazione";

- rispondeva alle osservazioni avanzate da Elemedia l'Ispettorato territoriale competente, con nota del 2 aprile 2020, con la quale replicava che, "al fine di imporre all'emittente privata "Radio Azzurra" ulteriori prescrizioni o di procedere alla revoca dell'autorizzazione provvisoria rilasciata, è necessario espletare le relative verifiche radioelettriche, tese ad accertare lo stato interferenziale, che attualmente non è possibile effettuare", a causa delle limitazioni imposte dalla "situazione sanitaria emergenziale" (Covid-19)";

- seguiva una ulteriore nota di Elemedia del 15 aprile 2020 con la quale la predetta società denunciava (all'Ispettorato territoriale per la Calabria) la (peraltro prevista) insorgenza di nuove interferenze derivanti dal rilascio della nuova autorizzazione alla emittente "Radio Azzurra", lamentando: A) di non aver ricevuto copia del predetto atto ampliativo; B) che lo stesso titolo era stato emesso senza alcun coinvolgimento della medesima società, benché essa fosse stata già in precedenza incisa dall'utilizzo della frequenza 99.700 MHz da Roseto Capo Spulico e quindi fosse evidentemente legittimata a partecipare al procedimento.

3. - Nei confronti della decisione assunta dall'Ispettorato territoriale insorgeva Elemedia proponendo impugnativa dinanzi al TAR per il Lazio e chiedendo l'annullamento del titolo autorizzativo rilasciato in favore di Azzurra Soc. Coop a r.l., esercente l'emittente "Radio Azzurra", in ragione di alcune evidenti illegittimità del procedimento svolto e del provvedimento conclusivo adottato che qui di seguito si elencano sinteticamente "per titoli" e per come (testualmente)riprodotte nella sentenza qui oggetto di appello:

I) "Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., art. 3 e 6 della legge 241/1990, irragionevolezza. L'IT Calabria ha rilasciato ad "Azzurra Soc. Coop. a r.l." una autorizzazione a trasmettere l'emittente "Radio Azzurra" sulla frequenza 99.700 da Roseto Capo Spulico; tuttavia dalle visure effettuate presso la Camera di Commercio non si rinviene una "Azzurra Soc. Coop. a r.l." che svolga attività radiofonica, sicché l'autorizzazione sarebbe stata rilasciata a soggetto apparentemente inesistente";

II) "Violazione e falsa applicazione degli art. 3,41,42 e 97, Cost; art. 3,6,7,8,9 e 10 della legge 241/1990, in quanto sin dal 2012 l'IT Calabria era a conoscenza N. 04116/2020 REG.RIC. delle interferenze prodotte dal segnale 99.700 MHz emesso da Roseto Capo Spulico, il che avrebbe dovuto comportare l'immediato coinvolgimento di Elemedia nel procedimento instaurato a favore di Azzurra s.c.a.r.l., prima del rilascio di qualsivoglia autorizzazione";

III) "La ricorrente lamenta altresì la violazione dell'art. 28, comma 2, d.lgs 177/2005, che consente agli IT regionali di autorizzare le modifiche degli impianti di radiodiffusione sonora su base non interferenziale con altri utilizzatori dello spettro radio e dell'art. 97, d.lgs 259/2003, che stabilisce, in ogni caso, che è vietato arrecare disturbi o causare interferenze ai servizi di comunicazione elettronica ed alle opere ad essi inerenti".

Il giudice di primo grado ha dichiarato improcedibile il ricorso proposto da Elemedia per sopravvenuto difetto di interesse "e ciò per effetto dell'esame della documentazione versata in atti da Elemedia e da questa quasi interamente proveniente, che ha fornito la prova di un mutamento dell'interesse della società incompatibile con la domanda proposta attraverso il gravame introduttivo del giudizio" (così, testualmente, al punto 9 della sentenza qui oggetto di appello)

In particolare il primo giudice, giungendo a dichiarare improcedibile il ricorso proposto, ha segnalato quanto segue:

- il provvedimento del 14 febbraio 2020, adottato dall'Ispettorato territoriale per la Calabria e impugnato in via principale in primo grado, manifestava una valenza giuridica temporanea perché nel corpo di esso era chiaramente specificato che l'autorizzazione era rilasciata *"a carattere provvisorio e sperimentale"* alla Azzurra Soc. Coop a r.l., esercente l'emittente "Radio Azzurra";

- in particolare, testualmente, veniva ulteriormente chiarito nel ridetto provvedimento che l'emittente "Radio Azzurra" veniva autorizzata ad utilizzare *"a carattere sperimentale per 120 giorni"*, dall'impianto operante sulla frequenza 99.700 MHz dalla postazione di Roseto Capo Spulico (CS), il sistema radiante censito composto da n. 4 dipoli, con potenza 700 W, ed azimuth 180°, *"fatti salvi i diritti dei terzi e con diritto di revoca immediata qualora si presentassero delle incompatibilità e.m. con altri servizi radio (...) I 120 giorni di cui sopra decorreranno dalla comunicazione dell'avvenuta modifica che dovrà comunque avvenire entro 180 giorni dalla data di ricezione della presente"*;

- ne deriva che, non essendo stati portati alla conoscenza del Collegio elementi utili a poter affermare che il predetto termine dei 120 giorni di "prova" non sia stato rispettato e che *"l'emittente Radio Azzurra abbia continuato ad operare, tenuto altresì conto che da quel momento in poi si è avviata l'interlocuzione con l'odierna ricorrente, palesemente contraria a che la frequenza in questione venisse nuovamente condivisa o interferita"* (così, testualmente, al punto 9.1 della sentenza qui oggetto di appello), ne consegue il sopravvenuto difetto di interesse di Elemedia a coltivare il giudizio avviato;

- d'altronde la conferma del sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso proposto emerge anche dalla documentazione prodotta successivamente e, in particolare, dalla nota trasmessa da Elemedia all'Ispettorato territoriale del 26 marzo 2023 con la quale, reiterandosi la richiesta di revoca dell'autorizzazione concessa a Radio Azzurra, *"l'approccio cambia completamente, dandosi conto che l'impianto di Radio Azzurra è rimasto spento almeno fino allo scorso 11 marzo (n.d.r. 2021), ed "è stato recentemente riattivato". In sostanza, nella nota si dà conto di problematiche relative al solito segnale ma sulla base, evidentemente, o di una diversa autorizzazione o, più probabilmente, di una attività materiale posta in essere da Radio Azzurra che prescinde dall'autorizzazione "provvisoria" del febbraio 2020, che è l'oggetto del presente giudizio"* (così ancora, testualmente, al punto 9.1 della sentenza qui oggetto di appello);

- infine, il successivo carteggio tra Elemedia e l'Ispettorato territoriale è dimostrativo della circostanza che la società ricorrente fosse a conoscenza che l'impianto in questione non trasmettesse più, sicché il *"successivo (e reale) interesse della ricorrente (...) è traslato dall'annullamento dell'autorizzazione provvisoria a Radio Azzurra del 14.2.2020 (unico atto impugnato) alla "revoca dell'assegnazione della frequenza a Radio Azzurra", con riguardo alla frequenza 99.700 MHz che è chiaramente un altro oggetto e risponde a una normativa diversa, appunto l'art. 52 del d.lgs. 177 del 2005, vigente a suo tempo, laddove il ricorso lamenta la violazione degli art. 28 d.lgs 177/2005 e 97 d.lgs 259/2003"* (così, testualmente, al punto 10 della sentenza qui oggetto di appello).

4. - La società Elemedia propone, quindi, appello nei confronti della suddetta sentenza del giudice di primo grado rappresentando quattro complesse linee contestative, delle quali le prime due avversano frontalmente la ricostruzione degli eventi e l'interpretazione dei fatti rese manifeste dal

giudice di primo grado e che hanno condotto alla dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse.

In particolare Elemedia ritiene errati:

- il punto 10 della sentenza con violazione degli artt. 34 e 35 c.p.a. e dell'art. 112 c.p.c.. La società appellante chiarisce che con il ricorso di primo grado ha inteso percorrere due strade processuali: a) per un verso e con riguardo alla illegittima modifica delle modalità di impiego del segnale già interferente di Radio Azzurra, a sua volta produttive di nuove interferenze, autorizzata dall'Ispettorato territoriale per la Calabria il 14 febbraio 2020, è stata contestata l'illegittimità della rilasciata autorizzazione per la violazione delle norme sul procedimento amministrativo, in quanto Elemedia, sebbene notoriamente interessata e comunque destinataria degli effetti potenzialmente sfavorevoli derivanti dalla trasmissione per come autorizzata, non aveva preso parte all'istruttoria e dell'art. 28 del d.lgs. 177/1005, che vieta modifiche interferenziali della frequenza assegnata); b) in secondo luogo e con riferimento al comportamento della società Azzurra, che si compendia in un uso saltuario e/o intermittente della frequenza qui in esame, Elemedia aveva chiesto al Ministero di revocare l'assegnazione a Radio Azzurra ai sensi dell'art. 52 del d.lgs 177/2005. Peraltro Elemedia, nel corso del processo di primo grado, il 21 febbraio 2023, aveva depositato la dichiarazione di interesse alla decisione di annullamento del titolo autorizzativo rilasciato a Radio Azzurra il 14 febbraio 2020, insistendo poi in tale senso nella memoria conclusiva, non avendo mai dichiarato, neppure nei carteggi con l'amministrazione, l'intenzione di desistere dal ricorso coltivato;

- il punto 9 della sentenza concretizzando un evidente *Error in iudicando*. Dalla documentazione prodotta nel fascicolo di primo grado emerge evidente, ad avviso della appellante, che mai si è determinata una inefficacia dell'autorizzazione impugnata da Elemedia e ciò in quanto: a) con la lettera del 12 ottobre 2023 Elemedia ha denunciato all'Ispettorato territoriale per la Calabria *"l'ennesima riaccensione "intermittente" del segnale interferente (...) a conferma dell'impiego del titolo (sia pure del tutto improprio e scorretto)"* (così, testualmente, a pag. 9 dell'atto di appello); b) nella nota dell'Ispettorato territoriale per la Calabria del 12 giugno 2024 viene affermata *"la legittimità dell'operato di Radio Azzurra connesso a tale autorizzazione, ritenuta quindi tuttora efficace. Dunque, non è vero che Elemedia non avrebbe interesse all'annullamento dell'autorizzazione rilasciata a Radio Azzurra il 14 febbraio 2020 (doc. 12), poiché tale autorizzazione è intesa come valida ed efficace dall'amministrazione (ove pure la sentenza, implicitamente ed incidentalmente, avesse ritenuto il contrario)." (così ancora, testualmente, a pag. 9 dell'atto di appello)*

Con gli ulteriori due motivi di appello Elemedia lamenta nuovamente, dopo averlo denunciato in primo grado:

1) violazione e falsa applicazione di norme di legge: artt. 3,41,42 e 97, Cost; art. 3,6,7,8,9 e 10 della legge 241/1990; eccesso di potere: illogicità ed irragionevolezza (già II Motivo del ricorso introduttivo). Posto che l'Ispettorato territoriale per la Calabria è stato negli anni ampiamente avvertito della illegittimità e dannosità delle interferenze prodotte dal segnale 99.700 MHz emesso dall'impianto di Radio Azzurra di Monte Titolo (Roseto Capo Spulico), tanto che il Tribunale di Castrovillari aveva, con ordinanza del 7 marzo 2014 (e accogliendo il ricorso proposto da Elemedia), ordinato alla società Onda Sud S.r.l. (all'epoca modulante il segnale "Radio Azzurra" da Roseto Capo Spulico) *"di porre immediatamente fine alla lamentata turbativa e di adottare tutti gli accorgimenti idonei, da*

un lato, a determinare la cessazione di ogni interferenza del segnale irradiato da Elemedia e, da un altro lato, a consentire l'indisturbato esercizio, da parte della stessa, del possesso della banda di frequenza oggetto di causa (99.700 MHz)" (così, testualmente, a pag. 10 dell'atto di appello), si presenta illegittimo il comportamento dell'amministrazione che non ha consentito nel corso del procedimento alcuna partecipazione di Elemedia all'istruttoria, lasciando che la società venisse a conoscenza dell'attività amministrativa solo in epoca successiva rispetto alla conclusione dell'iter autorizzativo e al conseguente rilascio del titolo autorizzatorio in favore di Azzurra Scarl per Radio Azzurra;

II) violazione e falsa applicazione di norme di legge: artt. 3,41,42 e 97, Cost; artt. 3 e 6 della legge 241/1990; art. 28, d.lgs 177/2005; artt. 97 e 98, d.lgs 259/2003; eccesso di potere; illogicità ed irragionevolezza (già III Motivo del ricorso introduttivo). Posto che le previsioni recate dall'art. 28, comma 2, d.lgs. 177/2005 (per effetto delle quali l'Ispettorato territoriale "autorizza le modifiche degli impianti di radiodiffusione sonora" e "(t)ali modifiche devono essere attuate su base non interferenziale con altri utilizzatori dello spettro radio" e dall'art. 97, d.lgs 259/2003 (il quale stabilisce, in ogni caso, che "è vietato arrecare disturbi o causare interferenze ai servizi di comunicazione elettronica ed alle opere ad essi inerenti") impongono, nel caso di valutazione sulla autorizzabilità delle modifiche degli impianti di radiodiffusione sonora, per un verso "impongono di assicurare nel procedimento la tutela del segnale degli altri fruitori dello spettro radio, ancor più confermando le necessità della loro partecipazione al procedimento" e, per altro verso, "vietano all'IT di rilasciare autorizzazioni che aumentino l'entropia del sistema delle radiofrequenze", "(n)el caso concreto, l'autorizzazione rilasciata dall'IT Calabria ad Azzurra Scarl per la emittente Radio Azzurra determinerà addirittura un aggravamento delle interferenze già in passato subite dal segnale di Elemedia nell'area di servizio di Taranto", per come è dimostrato dallo scambio di note tra l'Ispettorato territoriale per la Calabria e Elemedia, intervenuto il 13 marzo 2020, prodotte in atti, ove emerge chiaramente che "una semplice simulazione" sarebbe stata "sufficiente a capire che le modifiche autorizzate non sono affatto sufficienti a evitare le interferenze ai danni del segnale di Elemedia" (così, testualmente, alle pagg. 12 e 13 dell'atto di appello).

5. - Nel corso del giudizio si sono costituiti il Ministero delle imprese e del *Made in Italy* e l'Ispettorato territoriale della Calabria e della Sicilia (del Ministero delle imprese e del *Made in Italy*).

Il Ministero, in particolare, ha sostenuto l'infondatezza dei motivi di appello dedotti da Elemedia perché:

a) con riguardo alla ritenuta improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuto difetto di interesse, l'amministrazione condivide pienamente il ragionamento svolto dal giudice dal TAR che "dopo aver attentamente esaminato la documentazione versata in atti da Elemedia S.p.A., ed in particolare le sue note del 11.4.2023, 17.4.2023, e del 12.10.2023 (successive alla proposizione del ricorso introduttivo del giudizio), ha rilevato che nelle stesse la richiesta della controparte consisteva nella revoca dell'utilizzo della frequenza 99.700 MHz concessa all'impianto di Radio Azzurra, rispetto alla quale l'Amministrazione si era determinata in senso negativo avendo rilevato che l'impianto in questione non fosse più attivo in quanto oggetto di un'ordinanza di disattivazione a decorrere dal 9.10.2012. La conseguente dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere si è quindi collegata con il verificarsi di una situazione oggettivamente incompatibile con la realizzazione dell'utilità o della situazione di vantaggio alla quale aspirava la controparte con l'instaurazione della controversia giudiziaria, di modo che il suo esito eventualmente positivo non avrebbe più potuto arrecare alcun vantaggio alla posizione soggettiva ex adverso azionata" (così, testualmente, alle pagg. 4 e 5 della memoria del ministero appellato);

b) in secondo luogo, tenuto conto che l'autorizzazione rilasciata alla società Azzurra doveva ritenersi come provvisoria, l'amministrazione appellata segnala come il TAR per il Lazio, correttamente, non ha riscontrato, nella documentazione acquisita agli atti del giudizio, la presenza di elementi di prova utili a ritenere che, esaurito il periodo di prova, l'emittente radio Azzurra avesse continuato ad operare, tenuto altresì conto che da quel momento in poi si era avviata l'interlocuzione con l'odierna appellante, palesemente contraria a che la frequenza in questione venisse nuovamente condivisa ed interferita;

c) con riferimento agli ultimi due motivi di appello l'amministrazione appellata, per un verso, ricorda che l'attività di monitoraggio della correttezza e non interferenza delle emissioni radio consiste nell'esercizio di un potere proprio del ministero esercitato attraverso gli Ispettorati regionali, provvedendo scrupolosamente all'ottemperanza ed alla tutela proprio dei "diritti dei terzi" che, per i fini istituzionali propri "ogni titolo autorizzatorio deve, in virtù di principio generale, salvaguardare" e, sotto altro profilo, la previsione contenuta nell'art. 28 comma 2, d.lgs 177/2005 nulla impone in merito al necessario coinvolgimento di eventuali controinteressati, tenuto peraltro conto come sia tutto da provare che l'eventuale partecipazione della società interessata al procedimento avrebbe sortito risultati diversi rispetto a quelli che hanno dato luogo all'adozione del provvedimento autorizzatorio principalmente impugnato.

Le parti hanno quindi depositato memorie, anche di replica e note d'udienza, confermando le conclusioni già rassegnate nei precedenti atti processuali.

6. - In via preliminare il Collegio sente la necessità di chiarire che non condivide la scelta operata dal primo giudice nell'aver ritenuto di poter dichiarare il sopravvenuto difetto di interesse alla coltivazione del contenzioso nonostante la parte ricorrente avesse più volte espressamente confermato, anche in costanza di produzione di memorie conclusive e di replica, di avere interesse alla decisione della controversia (per come emerge chiaramente dagli atti del fascicolo di primo grado).

In particolare:

- con nota depositata nel fascicolo digitale del giudizio di primo grado in data 21 febbraio 2023, testualmente, "*premesso che con comunicazione del 25 gennaio 2023 il TAR per il Lazio "ha richiesto ad Elemedia "di comunicare espressamente - entro il 15 marzo 2023 - se permane ancora o meno interesse alla decisione del presente ricorso, mediante il deposito di apposita nota", (...) Elemedia, (...) dichiara di confermare l'interesse alla decisione del presente ricorso e per l'effetto chiede a codesto Il.mo TAR di fissare l'udienza di discussione del ricorso in epigrafe*";

- nella memoria depositata il 15 marzo 2024 Elemedia riferiva che essa "*(...) ancora oggi, sta subendo le illegittime interferenze al proprio segnale 99.700 MHz 2 irradiato da Taranto, senza che l'IT Calabria intervenga a rimuoverle (attraverso la revoca del titolo impugnato e la sigillatura degli impianti). L'IT Calabria con la propria condotta sta consentendo un "gioco a nascondino", fatto di accensioni e spegnimenti del segnale interferenziale, che deve essere impedito con la revoca o l'annullamento dell'autorizzazione impugnata; sanzioni del tutto doverose, sia nel caso di spegnimento del segnale interferenziale, per mancato utilizzo della risorsa (...); sia nel caso di accensione, per via delle interferenze arretrate ad altri legittimi e preesistenti utilizzatori, come Elemedia (...)*" (così, testualmente, a pag. 2 della suddetta memoria);

- nella memoria di replica depositata nel fascicolo digitale del giudizio di primo grado il 28 marzo 2024, Elemedia torna a ribadire l'illegittimità dell'autorizzazione rilasciata il 14 febbraio 2020 e la richiesta del suo annullamento per mancato coinvolgimento nel corso dell'iter istruttorio che ha preceduto l'adozione di tale atto, tornando ad affermare che "(...) *la partecipazione al procedimento da parte dei soggetti destinati ad essere incisi dal provvedimento finale è principio generale dell'ordinamento (artt. 7 e segg. della legge 241/1990) e può essere conculcata solo in casi particolari (quali quelli riguardanti le verifiche dell'ARPA sull'elettromagnetismo, da svolgere "a sorpresa"), fra i quali, però, non rientra certamente il rilascio di titoli autorizzativi da parte dell'IT a seguito di istruttoria*" (così, testualmente, a pag. 3 della suddetta memoria di replica).

Inoltre nella memoria di replica depositata dal ministero resistente nel fascicolo digitale del giudizio di primo grado in data 25 marzo 2024 si legge (testualmente a pag. 8) che "*Nella nota del 2.4.2020, in risposta alla comunicazione inoltrata dalla Elemedia il 16.03.2020, l'Ispettorato Territoriale aveva prontamente evidenziato come non fosse possibile, al momento, procedere alla revoca in autotutela dell'autorizzazione rilasciata sulla base delle interferenze segnalate dalla ricorrente, poiché sarebbe stato necessario effettuare le dovute verifiche finalizzate ad accertare lo stato interferenziale denunciato, impossibili per l'eccezionale emergenza sanitaria dovuta al Coronavirus, oltre che per le disposizioni impartite dal Governo e dal Superiore Ministero*".

È dunque accertato, *per tabulas*, per un verso, che Elemedia ha ribadito, fino all'ultimo atto depositato in giudizio nel fascicolo digitale del processo di primo grado, il proprio interesse "principale" a vedere annullata l'autorizzazione rilasciata in data 14 febbraio 2020 e solo in via subordinata la sussistenza dell'interesse alla revoca di tale provvedimento nonché, in secondo luogo, il senso di assoluto convincimento, da parte del ministero appellato, circa la efficacia del provvedimento del quale si chiedeva l'annullamento in sede giudiziale e, nel contempo, la infondatezza dei motivi di ricorso dedotti.

Consegue a tutto quanto sopra che non può, dunque, condividersi la decisione assunta dal TAR per il Laio nella sentenza n. 8082/2024 di dichiarare l'assenza di interesse alla coltivazione del processo di primo grado per essere lo stesso venuto meno nel corso del processo di primo grado.

D'altronde e come è ampiamente noto:

- il ricorso va dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse quando il giudizio non possa per qualsiasi motivo produrre un risultato utile per la parte ricorrente in primo grado, ovvero appellante; tale situazione, in particolare, si verifica per effetto del mutamento della situazione di fatto e di diritto dedotta in sede di ricorso, che rende priva di qualsiasi residua utilità giuridica, ancorché meramente strumentale o morale, una pronuncia del giudice adito sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio (cfr. Cons. Stato, Sez IV, 8 maggio 2025 n. 3936);

- i provvedimenti sopravvenuti determinano l'improcedibilità del ricorso qualora attuino un assetto di interesse inoppugnabile, ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, anche in tale caso rendendo inutile la prosecuzione del giudizio - anziché per l'ottenimento - per l'impossibilità sopravvenuta del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente; in questa direzione, la dichiarazione di improcedibilità consegue ad una sopravvenienza (fattuale o giuridica) tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venir meno, per il

ricorrente, qualsiasi residua utilità, anche soltanto strumentale o morale, derivante da una possibile pronuncia di accoglimento (cfr. Cons. Stato, Sez V, 28 dicembre 2022 n. 11484);

- l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse presuppone il sopravvenuto mutamento, in pendenza di giudizio, dell'assetto di interessi attuato tra le parti, in maniera da impedire la realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, rendendo inutile la prosecuzione del giudizio - anziché per l'ottenimento - per l'impossibilità sopravvenuta del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente (Cons. Stato, Sez. VI, 29 marzo 2022 n. 2297).

- il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse quando il processo non possa per qualsiasi motivo produrre un risultato utile per la parte ricorrente in primo grado o appellante, in quanto la decisione di annullamento non può comportare più alcuna utilità neppure meramente strumentale o morale (cfr. Cons. Stato, Sez II, 9 agosto 2021 n. 5811).

Come si è già sopra rappresentato, i saldi principi giurisprudenziali appena sintetizzati non trovano riscontro applicativo nel caso in esame e ciò rende errata la scelta del primo giudice - operata nella sentenza qui oggetto di appello - di dichiarare l'improcedibilità del ricorso.

7. - Il Collegio deve ora farsi carico di scrutinare il merito della richiesta annullatoria reiterata dalla società Elemedia nel presente giudizio di secondo grado, avviando l'esame dalla contestata illegittimità del provvedimento di autorizzazione adottato il 14 febbraio 2020 senza che fosse stata coinvolta la predetta società nel corso del procedimento che ne aveva preceduto l'adozione.

Il motivo è fondato.

Come è noto, nel corso di un procedimento avviato da una istanza di parte tesa ad ottenere il rilascio di un titolo abilitativo debbono - e non solo, possono - essere coinvolti nello svolgimento della relativa istruttoria tutti i soggetti interessati che, nello specifico, siano detentori di un interesse qualificato e differenziato tale da rendere indispensabile la loro partecipazione, in contraddittorio, onde tutelare fin dalla fase amministrativa (e non solo nella eventuale successiva fase giudiziale) la posizione di coloro che potrebbero essere pregiudicati significativamente dall'accoglimento dell'istanza autorizzatoria.

L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea (Carta di Nizza), rubricato "diritto ad una buona amministrazione", stabilisce: 1) al primo comma, che *"ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione"*; 2) al secondo comma precisa che tale diritto comprende: *"a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni"*.

L'art. 15 TFUE richiama il principio secondo il quale *"al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile"*, riconoscendo testualmente quale corollario del diritto ad una buona amministrazione, *"il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio"*;

L'art. 1, comma 30, l. 6 novembre 2012, n. 190, in attuazione della Convenzione di New York del 31 ottobre 2003, stabilisce che *"Le amministrazioni, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in materia di procedimento amministrativo, hanno l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica di cui all'articolo 65, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase"*.

L'art. 7, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241 prevede che *"(o)ve non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento"* e il successivo art. 9 qualifica quali *"interessati ad intervenire"* al procedimento amministrativo *"(q)ualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento (...)"*.

La stessa l. 241/1990, all'art. 1, comma 2-bis, fissa le regole del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione informandole al seguente principio: *"I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede"*.

Orbene, alla luce di quanto sopra e al cospetto dei fatti (analiticamente più sopra descritti) che hanno preceduto l'adozione del provvedimento del 14 febbraio 2020, è più che confermato - *per tabulas* - che Elemedia vantasse un interesse qualificato e differenziato a partecipare al procedimento avviato dalla istanza della società Azzurra Soc. Coop. a r.l. per ottenere l'autorizzazione a modificare *"(...) l'azimut a 120° del sistema radiante dell'impianto operante sulla frequenza 99.700 MHz da Roseto Capo Spulico, al fine di eliminare le irradiazioni in area servizio Taranto con conseguente cessazione delle emissioni interferenti trasmettere (...)"* e quindi di essere autorizzata a trasmettere sulla frequenza 99.700 con la emittente "Radio Azzurra" dal sito di Roseto Capo Spulico, del quale è stata resa edotta solo a provvedimento adottato e senza che potesse, dunque, produrre alcun apporto procedimentale che potesse scongiurare interferenze e quindi pregiudizi in danno della stessa Elemedia.

Né in atti si riscontrano elementi utili al fine di poter affermare, al di là di ogni ragionevole dubbio, che la partecipazione di Elemedia a quel procedimento sarebbe stata irrilevante rispetto all'adozione del provvedimento conclusivo.

Tale evidente esigenza partecipativa non può essere pretermessa o comunque considerata recessiva dall'affermazione della amministrazione procedente ad avviso della quale il potere esercitato nell'adozione del provvedimento impugnato *"(...) si colloca all'esito della normale ed istituzionale attività di monitoraggio che gli organismi tecnici del Ministero possono e devono svolgere per verificare l'assenza di disturbi e interferenze, a prescindere dal contraddittorio e dal coinvolgimento di eventuali controinteressati (...)"*, atteso che tale affermazione irrobustisce ancor più la sostenuta necessità di partecipazione procedimentale in epoca antecedente rispetto al momento della scelta amministrativa.

L'illegittimità del provvedimento principalmente impugnato per la fondatezza della censura con la quale si contesta il difetto di partecipazione procedimentale della "controinteressata procedimentale necessaria", rende superfluo l'esame delle ulteriori censure e determina l'obbligo dell'amministrazione, laddove intendesse esercitare nuovamente il potere non correttamente istruito nell'adottare il provvedimento del 14 febbraio 2020, di coinvolgere nell'eventuale futura istruttoria l'odierna società appellante.

8. - In ragione di quanto si è sopra illustrato il mezzo di gravame proposto va accolto, nei termini di cui in motivazione, con conseguente riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sez. IV (stralcio), 23 aprile 2024 n. 8082 e annullamento del provvedimento in quella sede impugnato.

Alla luce dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015 n. 5 nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014 n. 26242) sono stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663 e per il Cons. Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2022 n. 531 e 2 settembre 2021 n. 6209), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso (cfr., da ultimo *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 9 maggio 2025 n. 3952).

In ragione della peculiarità tecnica delle questioni oggetto del contenzioso e della novità di alcuni dei profili esaminati, stima il Collegio che sussistano i presupposti di cui all'art. 92 c.p.c., per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., per compensare integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. R.g. 5882/2024), come indicato in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sez. IV (stralcio), 23 aprile 2024 n. 8082, annulla il provvedimento in quella sede impugnato.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 12 AGO. 2025.